



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

SEKCJA CZWARTA
SPRAWA KÖVESI przeciwko RUMUNII
(Skarga nr 3594/19)

WYROK

[wyciąg]

Artykuł 6 ([aspekt] cywilny) • Dostęp do sądu • Niemożność skutecznego zakwestionowania przez prokurator naczelną przedwczesnego zakończenia mandatu • Niespełnienie obu warunków testu ze sprawy *Eskelinen* • Brak kontroli sądowej legalności decyzji o odwołaniu z urzędu nie leży w interesie państwa • Kontrola sądowa ograniczona do kontroli formalnej nie jest wystarczająca w danych okolicznościach • Naruszenie istoty prawa dostępu do sądu

Artykuł 10 • Wolność wyrażania opinii • Przedwczesne zakończenie mandatu prokurator naczelnej w następstwie publicznej krytyki reform legislacyjnych • Zaskarżony środek nie realizował uprawnionego celu • Krytyka w kontekście debaty o interesie publicznym, nie zawierająca ataków na sądownictwo • Wypowiedzi wzywające do wysokiego stopnia ochrony • Efekt mrozący środka, który niweczy sam cel utrzymania niezawisłości sądownictwa • Ingerencja, której nie towarzyszyły skuteczne i odpowiednie zabezpieczenia przed nadużyciami

STRASBURG

5 maja 2020 r.

OSTATECZNY

05.08.2020

*Wyrok ten stał się ostateczny na podstawie art. 44 ust. 2 Konwencji.
Może podlegać korekcie redakcyjnej.*

W sprawie Kövesi przeciwko Rumunii,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja Czwarta), zasiadając jako Izba w składzie:

Jon Fridrik Kjølbro, *Przewodniczący*,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Péter Paczolay, *sędziowie*,

oraz Andrea Tamietti, *Kancierz Sekcji*,

Mając na uwadze:

powyższą skargę przeciwko Rumunii wniesioną do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywatelkę Rumunii, panią Laure-Codruța Kövesi („skarżąca”), w dniu 28 grudnia 2018 r,

uwagi przedstawione przez pozwany Rząd oraz uwagi w odpowiedzi na nie przedstawione przez skarżącą;

uwagi przedstawione przez Open Society Justice Initiative, International Bar Association’s Human Rights Institute oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka, którym Przewodniczący Sekcji udzielił zgody na interwencję,

stwierdzając, że w dniu 30 stycznia 2019 r. Rząd został powiadomiony o skardze oraz że skardze przyznano pierwszeństwo na podstawie Reguły 41 Regulaminu Trybunału,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 marca 2020 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

Skarżąca zarzuciła, że odmówiono jej dostępu do sądu w celu zakwestionowania przedwczesnego zakończenia jej mandatu jako Prokurator Naczelnej Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej. Skarżąca zarzuciła również, że jej mandat został zakończony w wyniku poglądów i stanowisk, które publicznie wyrażała w ramach swoich obowiązków zawodowych, dotyczących reform ustawodawczych mających wpływ na sądownictwo. Powołała się na art. 6 ust. 1, art. 10 i art. 13 Konwencji.

FAKTY

[Paragrafy 1 – 93 wyroku pominięto i zastąpiono tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka]

Streszczenie stanu faktycznego¹:

W 2013 r. skarżąca została powołana przez Prezydenta Rumunii na trzyletnią kadencję na stanowisko Prokurator Naczelnej Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej („DNA”). W 2016 r. Wyższa Rada Sądownictwa („CSM”) (organ odpowiedzialny za zarządzanie i sprawy dyscyplinarne w sądownictwie) pozytywnie zaopiniowała wniosek Ministra Sprawiedliwości o ponowne powołanie skarżącej na kolejną trzyletnią kadencję.

W grudniu 2016 r. odbyły się wybory parlamentarne. Utworzono nową większość parlamentarną i powołano nowy rząd. W sierpniu 2017 r. Minister Sprawiedliwości zapowiedział gruntowną reformę systemu sądownictwa. Zmiany i związany z nimi proces legislacyjny wywołały krytykę w Rumunii i na arenie międzynarodowej.

W lutym 2018 r. Minister Sprawiedliwości przesłał do CSM Raport, zawierający wniosek o odwołanie skarżącej ze stanowiska i odnoszący się do publicznych oświadczeń, które złożyła w związku z reformami. CSM większością głosów postanowiła nie poprzeć wniosku o odwołanie, a Prezydent Rumunii odmówił jego podpisania. Premier złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie konfliktu konstytucyjnego spowodowanego odmową Prezydenta. Trybunał Konstytucyjny potwierdził istnienie konfliktu konstytucyjnego i nakazał Prezydentowi podpisanie dekretu o odwołaniu skarżącej ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA.

W dniu 9 lipca 2018 r. skarżąca została odwołana ze stanowiska dekretem prezydenckim].

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

94. Skarżąca zarzuciła, że odmówiono jej dostępu do sądu w celu obrony jej praw w związku z dyscyplinarnym zwolnieniem ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA. Powołała się na art. 6 ust. 1 Konwencji, który w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, brzmi następująco:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego ... rozpatrzenia jego sprawy ... przez sąd przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym ...”.

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 240, maj 2020 r. (*Information Note. Case-law of the European Court of Human Rights No. 240, May 2020 / Note d’information sur la jurisprudence de la Cour 240/ Mai 2020*)

A. Dopuszczalność

1. Zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji

(a) Zarzuty Rządu

95. Rząd stwierdził, że art. 6 ust. 1 Konwencji nie ma zastosowania w obecnej sprawie.

96. Wyjaśnił, że postępowanie zakończone decyzją nr 358 Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragrafy 61-66 powyżej) nie dotyczyło skarżącej, ani bezpośrednio, ani pośrednio, ale władz publicznych zaangażowanych w konflikt konstytucyjny, a mianowicie Prezydenta Rumunii i Ministra Sprawiedliwości. Skarżąca, nie będąc organem władzy publicznej, nie mogła zgodnie z prawem zostać uznana za stronę w wyżej wymienionym postępowaniu. Rząd utrzymywał, że w rumuńskim systemie prawnym Trybunał Konstytucyjny prowadził obiektywne, związane z normami orzekanie w zakresie, w jakim określał lub wyjaśniał, w odniesieniu do zasady konstytucyjnej, zakres i granice kompetencji władz publicznych oraz postępowanie, jakie musiały one stosować. Takie postępowanie nie dotyczyło żadnych podmiotowych praw indywidualnych. Fakt, że decyzje Trybunału Konstytucyjnego były generalnie wiążące dla organów władzy publicznej uczestniczących w postępowaniu i że te ostatnie organy musiały działać zgodnie z decyzjami Trybunału Konstytucyjnego, nie oznaczał, że dane decyzje dotyczyły podmiotowego prawa indywidualnego.

97. Rząd wyjaśnił, że postępowanie zakończone decyzją z dnia 30 maja 2018 r. było regulowane przepisami art. 34-36 ustawy nr 47/1992 o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 72 powyżej). Zgodnie z tymi przepisami, Trybunał Konstytucyjny orzekał wyłącznie w sporach dotyczących władz publicznych. Dlatego też w obecnej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie badał meritum sprawy przeciwko skarżącej, uznając, że taka analiza nie wchodziłaby w zakres jego kompetencji (zob. paragraf 63 powyżej). Stąd też, we wspomnianym postępowaniu nie poruszono kwestii praw o charakterze cywilnym. W związku z tym, postępowanie to nie mogło być badane z punktu widzenia art. 6 Konwencji. W tej kwestii Rząd również zauważył, że skarżąca nie złożyła w Trybunale Konstytucyjnym żadnego wniosku o interwencję ani o „opinię przyjaciela sądu” (*amicus brief*). Jednak Rząd dalej stwierdził, że możliwość interwencji przed Trybunałem Konstytucyjnym przez osobę, której dotyczy decyzja tego trybunału nigdy nie została podniesiona i w istocie nie mogła zostać podniesiona, ponieważ w tego typu postępowaniach nie wchodziło w grę żadne prawo podmiotowe.

98. W świetle powyższego Rząd nie zaprzeczył, że skarżąca mogła mieć prawo o charakterze cywilnym w obecnej sprawie, ale stwierdził, że mogła

i powinna była skorzystać ze swojego prawa o charakterze cywilnym przed sądami administracyjnymi.

(b) Odpowiedź skarżącej

99. Skarżąca utrzymywała, że w jej przypadku miał zastosowanie art. 6 ust. 1, ponieważ prawo do pełnienia funkcji Prokurator Naczelnej do czasu wygaśnięcia jej trzyletniego mandatu zostało wyraźnie zapewnione przez odpowiednie prawo krajowe, a konkretnie art. 54 ust. 1 ustawy nr 303/2004 (zob. paragraf 73 powyżej).

100. Skarżąca dalej twierdziła, że istniało również prawo do zaskarżenia dekretu o jej odwołaniu, przewidziane w art. 54 ust. 4 ustawy nr 303/2004 (tamże), ale w konkretnych okolicznościach jej sprawy prawo to zostało ograniczone przez decyzję Trybunału Konstytucyjnego nr 358 z dnia 30 maja 2018 r.

101. Spór w niniejszej sprawie dotyczył kary dyscyplinarnej. Przedstawione przez Ministra powody jej odwołania zostały zbadane przez sądowy organ dyscyplinarny i uznane za bezzasadne. W tych okolicznościach skarżąca stwierdziła, że obecna sprawa wyraźnie dotyczyła sporu o prawo o charakterze cywilnym, które wchodziło w zakres art. 6 ust. 1 Konwencji.

102. Skarżąca dalej stwierdziła, że jej drugi mandat jako Prokurator Naczelnej wygasłby z dniem 16 maja 2019 r. (zob. paragraf 8 powyżej); jednak został on przedwcześnie zakończony osiem miesięcy przed jego końcem w wyniku zarządzenia Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja ta była wyjątkowa we współczesnej historii Rumunii. Niemniej jednak, opierając się na bogatym orzecznictwie Trybunału, do którego należą sprawy *Baka przeciwko Węgrom* ([WI], nr 20264/12, 23 czerwca 2016 r.), *Olujić przeciwko Chorwacji* (nr 22330/05, 5 lutego 2009 r.) oraz *Kamenos przeciwko Cyprowi* (nr 147/07, 31 października 2017 r.), skarżąca podniosła, że kryteria określone przez Trybunał w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* ([WI], nr 63235/00, ECHR 2007-II) miały również zastosowanie w jej sprawie.

(c) Stanowisko interweniującej strony trzeciej

103. Open Society Justice Initiative podniosła, że zwolnienie Prokurator Naczelnej było sporem o prawo cywilne i mieściło się w zakresie art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ musiało być otoczone gwarancjami przewidzianymi przez ten artykuł w celu zabezpieczenia niezależności prokuratorów naczelnych jako elementu rządów prawa.

(d) Ocena Trybunału

104. Trybunał przypomina najpierw, że ponieważ kwestia stosowalności jest kwestią właściwości rzeczowej (*ratione materiae*) Trybunału, należy przestrzegać ogólnej zasady rozpatrywania skarg i przeprowadzić

odpowiednią analizę na etapie dopuszczalności, chyba że istnieje szczególny powód, aby dołączyć tę kwestię do przedmiotu sprawy (zob. w odniesieniu do stosowalności art. 8 Konwencji, *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, §§ 93-94, 25 września 2018 r.). Żaden taki szczególny powód nie istnieje w niniejszej sprawie, a kwestia stosowalności art. 6 ust. 1 powinna być zbadana na etapie dopuszczalności.

(i) Zasady ogólne

105. Trybunał przypomina, że aby mógł mieć zastosowanie art. 6 ust. 1 w swoim cywilnym aspekcie, musi istnieć „spór” na temat „prawa”, które można uznać, przynajmniej na podstawie zasadnych argumentów, na mocy prawa krajowego, niezależnie od tego, czy dane prawo jest chronione na mocy Konwencji. Spór ten musi być rzeczywisty i poważny; może dotyczyć nie tylko rzeczywistego istnienia prawa, ale też jego zakresu czy sposobu wykonania; a wreszcie, wynik postępowania musi mieć bezpośrednio wpływ na dane prawo; sam luźny związek lub dalekie konsekwencje nie wystarczają, by powołać się na art. 6 ust. 1 (zob. *Regner przeciwko Republice Czeskiej* ([WI], nr 35289/11, § 99, 19 września 2017 r., oraz *Baka*, cyt. powyżej, § 100).

106. W odniesieniu do istnienia prawa, Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że punktem wyjścia muszą być przepisy właściwego prawa krajowego i ich interpretacja przez sądy krajowe. Art. 6 ust. 1 nie gwarantuje żadnej szczególnej treści dla „praw i obowiązków” w prawie materialnym układających się państw: Trybunał nie może tworzyć, w drodze interpretacji art. 6 ust. 1, prawa materialnego, które nie ma podstawy prawnej w danym państwie (zob. *Regner*, cyt. powyżej, § 100 i dalsze cytowane tam odniesienia).

1072. W związku z tym Trybunał stwierdza, że prawo nadane w ten sposób ustawodawstwem krajowym może być materialne lub proceduralne, lub alternatywnie, może być ich kombinacją. Nie może być wątpliwości na temat faktu, że istnieje prawo w rozumieniu art. 6 ust. 1, gdy prawo materialne jest uznawane w prawie krajowym a towarzyszy mu prawo proceduralne do dochodzenia danego prawa w sądzie. Sam fakt, że brzmienie przepisu prawnego zezwala na element swobody nie wyklucza istnienia prawa. Rzeczywiście, Trybunał stwierdził, że art. 6 ma zastosowanie tam, gdzie postępowanie sądowe dotyczy decyzji zależnej od uznania, mającej skutek w postaci wywarcia wpływu na prawa skarżącego (tamże, §§ 101-02).

108. Trybunał uznał również, że w niektórych sprawach, prawo krajowe, o ile niekoniecznie uznaje, że jednostka ma materialne prawo, przyznaje uprawnienie do przewidzianej prawem procedury zbadania roszczenia, dotyczącej takich kwestii jak rozstrzygnięcie, czy dana decyzja była arbitralna czy *ultra vires*, lub też czy doszło do nieprawidłowości proceduralnych. Jest to sprawa dotycząca pewnych decyzji, w których władze miały wyłącznie dyskrecjonalne uprawnienie do przyznania lub odmówienia

korzyści lub przywileju, gdzie ustawa przyznaje danej osobie prawo do zwrócenia się do sądów, które jeżeli stwierdzą, że decyzja była niezgodna z prawem, mogą ją uchylić. W takim przypadku zastosowanie ma art. 6 ust. 1 Konwencji, pod warunkiem, że korzyść lub przywilej, po ich przyznaniu, daje podstawy do prawa o charakterze cywilnym (tamże, § 105).

109. W odniesieniu do urzędników służby cywilnej, Trybunał uznał, że status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej nie wyłącza automatycznie ochrony zawartej w art. 6, chyba że spełnione zostały dwa warunki. Po pierwsze, w prawie krajowym Państwo musiało wyraźnie wyłączyć dostęp do sądu dla danego stanowiska lub kategorii personelu. Po drugie, wyłączenie musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu Państwa. Aby uzasadnić wyłączenie, nie wystarczy by Państwo stwierdziło, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczył w wykonywaniu uprawnienia publicznego, lub też że istnieją szczególne więzy zaufania i lojalności pomiędzy urzędnikiem służby cywilnej a Państwem, jako pracodawcą (tamże, § 107; zob. także *Vilho Eskelinen i Inni*, cyt. powyżej, § 62).

110. Wreszcie Trybunał stwierdził, że o ile dostęp do zatrudnienia i pełnionych funkcji może stanowić co do zasady przywilej, który nie może być prawnie dochodzony, to nie dotyczy to kontynuacji stosunku pracy lub warunków, w jakich jest on wykonywany. W sektorze prywatnym, prawo pracy co do zasady nadaje pracownikom prawo do wszczęcia postępowania prawnego przeciwko zwolnieniu, jeżeli uważają, że zostali zwolnieni niezgodnie z prawem lub że w ich umowie o pracę dokonano jednostronnych istotnych zmian. To samo dotyczy, *mutatis mutandis*, pracowników sektora publicznego, z zastrzeżeniem przypadków, w których zastosowanie ma wyjątek przewidziany w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (cyt. powyżej) (zob. *Regner*, cyt. powyżej, § 117). Na przykład w sprawie *Baka*, Trybunał uznał prawo Prezesa Sądu Najwyższego Węgier do odbycia pełnej, sześcioletniej kadencji w przypadku braku szczególnych podstaw do jej zakończenia przewidzianych w prawie węgierskim (zob. *Baka*, cyt. powyżej, §§ 107-11).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(α) Istnienie prawa

111. Skarżąca zarzuciła brak kontroli sądowej w związku z tym, co uznała za niesprawiedliwe odwołanie z zajmowanego stanowiska.

112. Trybunał musi zatem w pierwszej kolejności zbadać, czy skarżąca mogła powołać się na prawo lub czy znajdowała się w sytuacji, w której ubiegała się o uzyskanie korzyści lub przywileju, które właściwy organ miał prawo jej przyznać lub którego miał prawo odmówić, bez podawania uzasadnienia swojej decyzji. (zob. *Regner*, cyt. powyżej, § 116).

113. Trybunał zauważa, że w dniu 7 kwietnia 2016 r. skarżąca została powołana przez Prezydenta Rumunii na trzyletnią kadencję na stanowisko Prokurator Naczelnej DNA, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów (zob. paragraf 8 powyżej). Wyżej wymieniony artykuł stanowił, że prokurator naczelny DNA musi być powołany na okres trzech lat, przy czym kadencja ta może być przedłużona tylko raz (zob. paragraf 73 powyżej). Dlatego też kadencja skarżącej powinna była co do zasady trwać trzy lata, od 16 maja 2016 r. do 16 maja 2019 r. Jednak w dniu 9 lipca 2018 r. skarżąca została zwolniona z tego stanowiska (zob. paragraf 67 powyżej).

114. Trybunał zauważa ponadto, że warunki zatrudnienia skarżącej regulowała ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów oraz ustawa nr 317/2004 o organizacji i funkcjonowaniu CSM. Art. 51 ust. 2-6 ustawy nr 303/2004 zawierał wyczerpującą listę powodów i elementów, które należy wziąć pod uwagę przy usuwaniu z wyższego stanowiska prokuratorskiego lub sędziowskiego (zob. paragraf 73 powyżej). Ponadto art. 29 ust. 7 ustawy nr 317/2004 stanowi, że decyzje podjęte w odniesieniu do kariery i praw sędziów i prokuratorów podlegają zaskarżeniu przez każdą zainteresowaną osobę do sekcji administracyjnej Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości (zob. paragraf 75 powyżej). Z treści wspomnianych przepisów wynika zatem, że Prokurator Naczelna DNA miała prawo pełnić swoją funkcję przez całą kadencję do czasu wygaśnięcia mandatu sędziowskiego; w przypadku wcześniejszego zakończenia sprawowania urzędu, wbrew zgodzie tej osoby, w drodze zwolnienia, konieczne jest przedstawienie konkretnych powodów, a osoba ta miałaby prawo do złożenia wniosku o kontrolę sądową tej decyzji.

115. W tych okolicznościach Trybunał uważa, że chociaż dostęp do funkcji pełnionych przez skarżącą w niniejszej sprawie stanowi co do zasady przywilej, który może być przyznany według uznania właściwego organu i nie może być prawnie dochodzony, to nie może to dotyczyć rozwiązania takiego stosunku pracy (zob. *mutatis mutandis*, *Regner*, cyt. powyżej, § 117). Ponadto Trybunał zauważa, że przedwczesne odwołanie skarżącej ze stanowiska miało decydujący wpływ na jej sytuację osobistą i zawodową uniemożliwiając jej dalsze wykonywanie niektórych obowiązków w DNA (zob. *mutatis mutandis*, *Regner*, cyt. powyżej, § 115).

116. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie istniał rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa”, którego skarżąca mogła dochodzić na podstawie uzasadnionych argumentów, na mocy prawa krajowego, a mianowicie prawa do tego, aby nie być zwolnioną ze swoich funkcji poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi przez ustawę (zob. *mutatis mutandis*, *Regner*, cyt. powyżej, §§ 118-19, oraz *Denisov*, cyt. powyżej, §§ 47-49).

(ß) Cywilny charakter prawa

117. Trybunał musi teraz ustalić, czy „prawo”, którego domaga się skarżąca, miało charakter „cywilny” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1, w świetle kryteriów opracowanych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen*.

118. Trybunał przypomina, że zgodnie z jego orzecznictwem spory między państwem a jego urzędnikami służby cywilnej wchodzą co do zasady w zakres art. 6, z wyjątkiem sytuacji, w których spełnione są obie kumulatywne przesłanki, o których mowa w paragrafie 109.

119. Jeśli chodzi o pierwszy warunek testu ze sprawy *Eskelinen*, czyli o to, czy prawo krajowe „wyraźnie wyłącza” dostęp do sądu dla danego stanowiska lub kategorii personelu, Trybunał zauważył, że w nielicznych przypadkach, w których uznał, że warunek ten został spełniony, wyłączenie dostępu do sądu dla danego stanowiska było jasne i „wyraźne”. Na przykład, w sprawie *Suküt przeciwko Turcji* ((dec.), nr 59773/00, 11 września 2007 r.), która dotyczyła wcześniejszego przejścia na emeryturę oficera armii z przyczyn dyscyplinarnych, tureckie prawo konstytucyjne jasno określiło, że decyzje Najwyższej Rady Wojskowej nie podlegały kontroli sądowej. To samo dotyczyło decyzji tureckiej Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów (zob. *Serdal Apay przeciwko Turcji* (dec.), nr 3964/05, 11 grudnia 2007 r., oraz *Nazsiz przeciwko Turcji* (dec.), nr 22412/05, 26 maja 2009 r., sprawy dotyczące odpowiednio powołania i dyscyplinarnego zwolnienia prokuratorów; zob. także *Özpınar przeciwko Turcji*, nr 20999/04, § 30, 19 października 2010 r., sprawa dotycząca odwołania z urzędu sędziego z przyczyn dyscyplinarnych). W sprawie *Nedeltcho Popov przeciwko Bułgarii* (nr 61360/00, § 38, 22 listopada 2007 r.) przepis bułgarskiego Kodeksu pracy wyraźnie przewidywał, że sądy krajowe nie mają jurysdykcji do rozpatrywania sporów dotyczących zwolnień z niektórych stanowisk w Radzie Ministrów, w tym stanowiska zajmowanego przez skarżącego (główny doradca). Chociaż ograniczenie to zostało później uznane za niekonstytucyjne bez skutku retroaktywnego, Trybunał zauważył, że „w momencie zwolnienia skarżącego” nie miał on prawa dostępu do sądu na mocy prawa krajowego, aby wnieść powództwo o niesprawiedliwe zwolnienie.

120. Trybunał uznał, że niniejszą sprawę należy odróżnić od spraw wyżej wymienionych, gdyż w krajowym systemie prawnym nie istniał przepis „wyraźnie” wyłączający skarżącą z prawa dostępu do sądu. Przeciwnie, prawo krajowe wyraźnie przewidywało prawo do sądu w sprawach dotyczących kariery prokuratorów (zob. paragraf 114 powyżej).

121. W związku z tym, w świetle krajowych ram prawnych, Trybunał uważa, że skarżąca mogła argumentować, iż na mocy rumuńskiej ustawy miała prawo do ochrony przed rzekomym bezprawnym odwołaniem jej ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA w czasie trwania kadencji (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 109).

122. W tej kwestii należy również zauważyć, że twierdząc, iż skarżąca nie wyczerpała krajowych środków odwoławczych dostępnych w jej sytuacji (zob. paragraf 132 poniżej), Rząd potwierdził, że prawo krajowe formalnie nie wyłączało dostępu do sądu w sprawie skarżącej. Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny, w swojej decyzji nr 358 (zob. paragrafy 61-66 powyżej), nie wyłączył co do zasady prawa skarżącej do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, a jedynie ograniczył kompetencje sądów administracyjnych do badania *stricte sensu* zgodności z prawem przedmiotowej decyzji administracyjnej, czyli dekretu prezydenckiego.

123. W świetle powyższego, nie można zatem stwierdzić, że prawo krajowe „wyraźnie wyłączyło dostęp do sądu” w przypadku roszczenia opartego na zarzucie bezprawności zakończenia mandatu skarżącej. Pierwszy warunek testu ze sprawy *Eskelinen* nie został zatem spełniony.

124. To, samo w sobie, jest wystarczające do stwierdzenia, że art. 6 ust. 1 Konwencji ma tutaj zastosowanie w swoim cywilnym aspekcie (zob., na przykład, *Baka*, cyt. powyżej, § 118). Jednak w okolicznościach obecnej sprawy Trybunał uważa za przydatne kontynuowanie badania również drugiego warunku testu ze sprawy *Eskelinen*. Stąd, nawet zakładając, że dostęp do sądu w sytuacji skarżącej byłby wyraźnie wyłączony przez prawo krajowe, stosując dalej test ze sprawy *Eskelinen*, Trybunał uznaje, że drugi warunek – polegający na istnieniu obiektywnego uzasadnienia tego wyłączenia w interesie Państwa - również nie został spełniony w obecnej sprawie. W ramach prawnych, w których o odwołaniu z urzędu Prokurator Naczelnej DNA decydował Prezydent na wniosek Ministra Sprawiedliwości z aprobatą CSM, brak jakiegokolwiek sądowej kontroli legalności decyzji o odwołaniu nie może leżeć w interesie Państwa. Wyżsi rangą członkowie sądownictwa powinni korzystać – tak jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy wykonawczej i tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością takiej decyzji o odwołaniu jest w stanie uczynić takie prawo skutecznym. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące odpowiednich kompetencji organów konstytucyjnych nie pozbawia tych rozważań ich aktualności.

125. W tych okolicznościach Trybunał uważa, że art. 6 ma zastosowanie w jego cywilnym aspekcie i że należy odrzucić zastrzeżenie Rządu o braku właściwości rzeczowej (*ratione materiae*).

2. Sześć miesięcy

(a) Zarzuty Rządu

126. Rząd podniósł dalej zastrzeżenie dotyczące niedochowania terminu sześciomiesięcznego. Argumentował, że istotne dokumenty i fakty kwestionowane w obecnej skardze miały miejsce ponad sześć miesięcy przed jej złożeniem. W szczególności, Raport Ministra Sprawiedliwości był datowany na 22 lutego 2018 r. (zob. paragraf 18 powyżej) i w odniesieniu

do tego dokumentu sześciomiesięczny termin zaczął biec od 26 lutego 2018 r., kiedy to skarżąca została poinformowana o jego treści (zob. paragraf 33 powyżej). W odniesieniu do decyzji nr 358 Trybunału Konstytucyjnego, Rząd utrzymywał, że sześciomiesięczny termin rozpoczął bieg 30 maja 2018 r., czyli w dniu jej podjęcia (zob. paragraf 61 powyżej).

(b) Odpowiedź skarżącej

127. Skarżąca utrzymywała, że sześciomiesięczny termin rozpoczął bieg 9 lipca 2018 r., w dniu wejścia w życie, poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym, dekretu prezydenckiego nr 526/2018, który był oficjalną decyzją odwołującą ją ze stanowiska (zob. paragraf 67 powyżej). Ani Raport Ministra Sprawiedliwości, ani decyzja Trybunału Konstytucyjnego nie miały żadnego bezpośredniego wpływu na jej mandat jako Prokurator Naczelnej. Wskazała, że zgodnie z Konstytucją powoływanie i odwoływanie sędziów i prokuratorów ze stanowiska odbywało się w drodze dekretu prezydenckiego. Dlatego zwróciła się do Trybunału o odrzucenie zastrzeżenia Rządu i stwierdzenie, że dochowała terminu sześciomiesięcznego.

(c) Ocena Trybunału

128. Trybunał zauważa, że skarga skarżącej na podstawie art. 6 ust. 1 dotyczy braku dostępu do sądu w odniesieniu do jej odwołania ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA, odwołania, które jej zdaniem było oparte na jej poglądach dotyczących proponowanych lub przyjętych reform legislacyjnych mających wpływ na sądownictwo.

129. Trybunał zauważa ponadto, że zgodnie z art. 54 ust. 4 ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów (zob. paragraf 73 powyżej), odwołania prokuratorów z wyższych stanowisk „dokonuje Prezydent Rumunii”. Raport Ministra Sprawiedliwości i decyzja nr 358 Trybunału Konstytucyjnego były elementami poprzedzającymi jedynie odwołanie skarżącej ze stanowiska. Wniosek ten potwierdza fakt, że skargi złożone przez kilka organizacji pozarządowych na Raport zostały odrzucone przez sądy krajowe, bez ich merytorycznego rozpatrzenia, jako bezprzedmiotowe po przyjęciu dekretu prezydenckiego (zob. paragraf 68 powyżej). Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swojej decyzji wyraźnie wspomniał, że istotne skutki wniosku Ministra o odwołanie mogły powstać dopiero po podpisaniu dekretu o odwołaniu przez Prezydenta Rumunii (zob. paragraf 65 powyżej).

130. Dlatego Trybunał uważa, że początek sześciomiesięcznego terminu w związku z przedmiotem obecnej sprawy to data przyjęcia i opublikowania w Dzienniku Urzędowym dekretu prezydenckiego odwołującego skarżącą ze stanowiska, czyli 9 lipca 2018 r.

131. Wynika z tego, że niniejsza skarga, złożona w dniu 28 grudnia 2018 r., dotrzymała wyżej wymienionego terminu. Zarzut Rządu w tym zakresie musi zatem zostać odrzucony.

3. Wyczerpanie krajowych środków odwoławczych

132. Rząd dalej twierdził, że skarżąca nie wyczerpała dostępnych krajowych środków odwoławczych, w związku z jej skargami na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji.

133. Trybunał uważa, że w szczególnych okolicznościach sprawy, zastrzeżenie Rządu jest tak ściśle związane z istotą skargi skarżącej na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że powinno zostać dołączone do przedmiotu sprawy.

4. Inne podstawy niedopuszczalności

134. Trybunał stwierdza, że skarga na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Ponadto stwierdza, że nie jest ona niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów. Należy ją zatem uznać za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Oświadczenia stron i uwagi interweniującej strony trzeciej

(a) Skarżąca

135. Skarżąca po pierwsze wyjaśniła, że w szczególnych okolicznościach jej sprawy nie było skutecznego środka odwoławczego dostępnego w krajowym systemie prawnym.

136. Argumentowała, że Raport Ministra Sprawiedliwości nie może być uznany za decyzję administracyjną w zakresie prawa administracyjnego, ponieważ nie wywołał żadnych skutków sam w sobie, natomiast wymagał interwencji Prezydenta lub Trybunału Konstytucyjnego. Raport był jedynie aktem wstępnym, wnioskiem, który musiał najpierw przejść przez kontrolę CSM, a następnie zostać przetransponowany do dekretu wydanego przez Prezydenta Rumunii. Skarżąca wspomniała, że nawet Trybunał Konstytucyjny przyznał ten fakt w swojej decyzji nr 358 z 30 maja 2018 r. (zob. paragraf 64 powyżej).

137. Jeśli chodzi o dekret prezydencki, skarżąca twierdziła, że art. 126 ust. 6 Konstytucji i ustawa nr 544/2004 zagwarantowały ogólne prawo do składania skarg na każdą decyzję administracyjną (zob. paragrafy 71 i 76 powyżej). Dlatego dekret prezydencki mógł zostać zaskarżony do sądów administracyjnych. Jednak w jej przypadku sądy byłyby ograniczone w swojej kontroli przez wiążący nakaz wydany przez Trybunał Konstytucyjny w decyzji z 30 maja 2018 r.

138. Zdaniem skarżącej, jej dostęp do sądu został utrudniony nie poprzez wyraźne wyłączenie, ale przez fakt, że środek będący przedmiotem zaskarżenia – przedwczesne zakończenie jej mandatu jako Prokurator Naczelnej – został nałożony na mocy powszechnie obowiązującego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a zatem nie mógł być poddany kontroli sądu administracyjnego. W tym kontekście odniosła się do przepisów operacyjnych przedmiotowej decyzji Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 65 powyżej).

139. Skarżąca wskazała, że dla rozpoznania jej sprawy istotny jest również kontekst, w jakim została wydana ww. decyzja (zob. paragrafy 80-89 powyżej). Powołując się na raporty Komisji Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, decyzje CSM oraz liczne artykuły prasowe, wskazała również na fakt, że jej osiągnięcia oraz osiągnięcia DNA w czasie, gdy była jej Prokurator Naczelną, były powszechnie chwalone zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Skarżąca zwróciła się do Trybunału o uwzględnienie odniesienia się przez Komisję Wenecką do jej rzekomego kontrowersyjnego zwolnienia (zob. paragraf 81 powyżej).

140. Skarżąca stwierdziła ponadto, że w trakcie całego procesu oceny i odwoływania, zainicjowanego przez Ministra Sprawiedliwości, nigdy nie została poproszona o przedstawienie jakichkolwiek dokumentów lub informacji i nie dano jej możliwości przedstawienia własnego stanowiska. Dlatego też, jej zdaniem, proces prowadzący do złożenia przez Ministra wniosku o jej odwołanie nie był przejrzysty i rzetelny, a także nie spełniał wymogów prawnych. W związku z brakiem akceptacji wniosku Ministra przez CSM, a następnie odmową Prezydenta przyjęcia dekretu o odwołaniu, Minister Sprawiedliwości i Premier wszczęli postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. To postępowanie konstytucyjne, ze względu na jego szczególny charakter przewidziany w ustawie nr 47/1992, nie dotyczyło w żaden sposób skarżącej. Dotyczyło ono jednak zgodności z prawem procedury odwołania i miało bezpośredni wpływ na nią ze względu na wydany Prezydentowi nakaz wydania dekretu o odwołaniu. W związku z tym, zdaniem skarżącej, została ona pozbawiona gwarancji rzetelnego procesu sądowego przewidzianych w art. 6 ust. 1.

141. Wreszcie, skarżąca argumentowała, że Minister Sprawiedliwości wystąpił z wnioskiem o przedwczesne zakończenie jej mandatu jako Prokurator Naczelnej DNA bez zatwierdzenia przez właściwy organ zawodowy, pomimo faktu, że art. 54 ust. 4 ustawy nr 303/2004 (zob. paragraf 73 powyżej) wyraźnie zezwalał Ministrowi na wystąpienie do Prezydenta z wnioskiem o odwołanie jedynie z takim zatwierdzeniem. Zostało to dokonane w wyniku nakazu wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu, w którym nie była i nie mogła być stroną. Dlatego też jej odwołanie z zajmowanego stanowiska nie zostało poddane kontroli sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

(b) Rząd

142. Rząd utrzymywał, że skarżąca mogła dochodzić swoich praw o charakterze cywilnym przed sądami administracyjnymi. Stwierdził, że skarżąca mogła zaskarżyć, bezpośrednio przed sądami administracyjnymi, Raport Ministra Sprawiedliwości, decyzję CSM z dnia 27 lutego 2018 r. (zobacz paragrafy 45-54 powyżej) lub dekret o odwołaniu wydany przez Prezydenta.

(c) Interweniująca strona trzecia

143. Open Society Justice Initiative stwierdziło, że istnieje ogólny konsensus, iż proces powoływania i zwalniania prokuratorów naczelných powinien być solidny w celu zabezpieczenia ich niezależności i powinien unikać politycznych nominacji lub procesów zwalniania, które narażają ich na naciski lub wpływy polityczne. W tym względzie organy międzynarodowe i regionalne, takie jak Komisja Wenecka, GRECO, Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka oraz Komisja Europejska powiązały niezależność prokuratur z istnieniem opartych na osiągnięciach zawodowych, przejrzystych i odpowiedzialnych procedur powoływania i zwalniania ich szefów.

144. Open Society Justice Initiative zauważyło również, że szereg organów międzynarodowych i regionalnych uznało prawo prokuratorów do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniach o zwolnienie i w postępowaniach dyscyplinarnych. Na przykład, Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów określają, że decyzje podejmowane w kontekście przesłuchań dyscyplinarnych muszą podlegać „niezależnej kontroli”. W swoim sprawozdaniu na temat statusu i roli prokuratorów, UNODC przytoczyło i potwierdziło tę normę określoną w Wytycznych. Również Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników podkreślił, że „zwolnienie prokuratorów powinno podlegać ścisłym wymogom, które nie powinny podważać niezależnego i bezstronnego wykonywania przez nich czynności”. W konsekwencji prokuratorzy „powinni w każdym przypadku mieć prawo do zaskarżenia – także do sądu – wszystkich decyzji dotyczących ich kariery, w tym decyzji wynikających z postępowania dyscyplinarnego”. Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka stwierdziła, że powinna istnieć możliwość kontroli decyzji o zwolnieniu prokuratora przez organ wyższej instancji, który zbada stan faktyczny sprawy oraz prawo i zapewni „odpowiednie i skuteczne środki odwoławcze przeciwko ewentualnym naruszeniom praw, które miały miejsce podczas postępowania dyscyplinarnego”. Komisja podkreśliła również znaczenie prawa do kontroli w przypadkach, gdy zwolnienie „może być dorozumianą sankcją”, stanowiącą „nadużycie władzy w celu ukarania

organu wymiaru sprawiedliwości za jakieś działanie lub decyzję, którą [podjął]".

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

145. Trybunał powtórzył, że w sprawach cywilnych trudno wyobrazić sobie państwo prawa bez możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zasada, zgodnie z którą musi być możliwe wystąpienie do sądu z powództwem cywilnym, należy do powszechnie „uznawanych”, podstawowych zasad prawa; to samo dotyczy zasady prawa międzynarodowego, która zabrania odmowy dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Art. 6 ust. 1 należy odczytywać w świetle tych zasad (zob. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., §§ 34 i 35, Seria A nr 18). Art. 6 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do dochodzenia przed sądem lub trybunałem wszelkich roszczeń dotyczących jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W ten sposób artykuł ten ucieleśnia „prawo do wymiaru sprawiedliwości”, którego jednym aspektem jest prawo dostępu, czyli prawo do wszczęcia postępowania przed sądami w sprawach cywilnych (tamże, § 36).

146. Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie jest jednak absolutne i może podlegać ograniczeniom, które nie ograniczają ani nie zmniejszają dostępu pozostawionego jednostce w taki sposób lub w takim stopniu, że zostaje naruszona sama istota tego prawa. Ponadto, ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 ust. 1, jeżeli nie służy uprawnionemu celowi i jeżeli nie istnieje rozsądny związek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który ma być osiągnięty (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 120, i cytowane tam sprawy).

147. Trybunał przypomina również, że aby ustalenie przez „sąd” praw i obowiązków o charakterze cywilnym spełniało wymogi art. 6 ust. 1 Konwencji, dany „sąd” musi być właściwy do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla sprawy, którą rozpatruje. Wymóg, aby sąd lub trybunał był „w pełni właściwy” zostanie spełniony, gdy zostanie stwierdzone, że dany organ sądowy skorzystał z „wystarczającej właściwości” lub zapewnił „wystarczającą kontrolę” w postępowaniu przed nim (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [WI], nr 55391/13 i 2 inne, § 176, 6 listopada 2018 r.).

(b) Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie

148. W niniejszej sprawie Rząd nie kwestionował braku kontroli sądowej w sprawie skarżącej, ale twierdził, że wynikało to z niewyczerpania przez skarżącą różnych środków odwoławczych dostępnych w danej sytuacji (zob. paragraf 142 powyżej).

149. W odniesieniu do możliwości zaskarżenia przez skarżącą do sądu Raportu Ministra Sprawiedliwości, Trybunał zauważa, że Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wspomniany Raport nie mógł sam w sobie wywołać żadnych skutków i był jedynie aktem wstępnym prowadzącym do przyjęcia dekretu prezydenckiego (zob. paragrafy 62, 64 i 129 powyżej). Ponadto, nawet zakładając, że skarga na ten dokument byłaby dopuszczalna przed sądami administracyjnymi, z dokumentów przedstawionych przez Rząd wynika, że organizacje pozarządowe w całym kraju próbowały tej drogi bez powodzenia (zob. paragraf 68 powyżej) i nie przedstawiono żadnego innego przykładu postępowania administracyjnego wszczętego przeciwko podobnemu dokumentowi (zob. paragraf 69 powyżej). Dlatego też Trybunał nie uznaje za ustalone w kontekście obecnej sprawy, że skarga do sądów administracyjnych na Raport Ministra Sprawiedliwości byłaby skutecznym krajowym środkiem odwoławczym dla skarżącej.

150. Po drugie, Rząd twierdził, że skarżąca mogła zaskarżyć przed sądem decyzję CSM z dnia 27 lutego 2018 r. W tej kwestii Trybunał zauważa, że art. 29 ust. 7 ustawy nr 317/2004 rzeczywiście wyraźnie przewiduje prawo do zaskarżenia przed sądem decyzji podjętych przez CSM w odniesieniu do kariery i praw prokuratorów (zob. paragraf 75 powyżej). Jednak ponieważ w obecnej sprawie decyzja podjęta przez CSM była korzystna dla skarżącej, Trybunał jest zdania, że skarżąca nie miała interesu w jej zaskarżeniu.

151. Wreszcie Rząd zarzucił, że skarżąca powinna była wystąpić ze skargą na dekret prezydenta o odwołaniu do sądów administracyjnych na podstawie ogólnych przepisów ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym (zob. paragraf 76 powyżej) i przedstawił przykłady orzecznictwa krajowego na poparcie tego zastrzeżenia (zob. paragraf 77 powyżej). Jego zdaniem przykłady te wskazywały, że dekrety prezydenckie w różnych dziedzinach, w tym w zakresie kariery sędziów i prokuratorów, mogą być zaskarżane przed sądami administracyjnymi.

152. Trybunał zauważa, że prawo krajowe rzeczywiście przewiduje ogólną możliwość zaskarżenia do sądów administracyjnych każdej decyzji administracyjnej, a dekret prezydencki jest decyzją administracyjną w rozumieniu tego prawa (zob. paragraf 76 powyżej). Jednak przykłady przedstawione przez Rząd nie dotyczą sytuacji podobnych do sytuacji skarżącej, a konkretnie przyjęcia przez Prezydenta dekretu o odwołaniu prokuratora z wysokiego stanowiska w następstwie konkretnego nakazu w tym zakresie wydanego przez Trybunał Konstytucyjny.

153. W tej kwestii Trybunał zauważa, że w swojej decyzji z 30 maja 2018 r. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż w szczególnych okolicznościach sprawy skarżącej, sądy administracyjne miały ograniczone uprawnienia do kontroli dekretu prezydenckiego o odwołaniu skarżącej. Rzeczywiście, Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka kontrola była ograniczona do zgodności z prawem *stricto sensu* dekretu, a dokładniej do jego organu wydającego, jego podstawy prawnej, istnienia wniosku

Ministra Sprawiedliwości o odwołanie i przekazania tego wniosku do CSM w celu jego zatwierdzenia, podpisania i, w razie potrzeby, opublikowania w Dzienniku Urzędowym (zob. paragraf 62 powyżej). W świetle tych szczególnych ograniczeń określonych przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał uważa, że skarga do sądów administracyjnych byłaby skuteczna jedynie w celu zbadania zewnętrznej zgodności dekretu prezydenckiego z prawem, a więc oferowałaby jedynie formalną kontrolę. Taka droga nie byłaby skutecznym środkiem odwoławczym w odniesieniu do sedna skargi skarżącej - faktu, że jej odwołanie było nielegalną sankcją dyscyplinarną spowodowaną jej opiniami wyrażonymi publicznie w kontekście reform legislacyjnych – która wymagałaby zbadania meritum i wewnętrznej legalności przedmiotowego dekretu.

154. W związku z powyższym, wobec braku w orzecznictwie krajowym przykładów podobnych spraw oraz z uwagi na wiążący i szczególny charakter decyzji podjętej przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, Trybunał nie jest przekonany, że skarżąca miała dostępny krajowy środek odwoławczy, umożliwiający skuteczne zaatakowanie przed sądem tego, co rzeczywiście zamierzała zakwestionować, a mianowicie przyczyn jej odwołania ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA dekretem prezydenckim z dnia 9 lipca 2018 r. zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2018 r. Cała możliwość kontroli sądowej została ograniczona do formalnej kontroli dekretu o odwołaniu, podczas gdy zostało wyraźnie wyłączone jakiekolwiek badanie adekwatności przyczyn, trafności zarzucanych faktów, na których oparto odwołanie, lub spełnienia prawnych warunków jego ważności, w szczególności zatwierdzenia wniosku Ministra Sprawiedliwości przez CSM zgodnie z art. 54 ust. 4 ustawy nr 303/2004 (zob. paragraf 73 powyżej). Dlatego też zakres kontroli sądowej przysługującej skarżącej w okolicznościach niniejszej sprawy nie może być uznany za „wystarczający”.

155. W opinii Trybunału trudno to pogodzić z istotą prawa dostępu do sądu, które obejmuje nie tylko prawo do wszczęcia postępowania, ale także prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sporu przez sąd (zob. *Lupeni Greek Catholic Parish i Inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 76943/11, § 86, 29 listopada 2016). W przypadku, gdy istnieje poważny i rzeczywisty spór co do zgodności z prawem takiej ingerencji, wynikający z samego istnienia lub zakresu dochodzonego prawa o charakterze cywilnym, art. 6 ust. 1 uprawnia daną jednostkę „do uzyskania rozstrzygnięcia tej kwestii prawa krajowego przez sąd” (tamże, § 85).

156. W tym kontekście Trybunał zauważa również rosnące znaczenie, jakie instrumenty Rady Europy i Unii Europejskiej przywiązują do sprawiedliwości proceduralnej w sprawach związanych z odwołaniem lub zwolnieniem prokuratorów, w tym do interwencji organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w odniesieniu do decyzji mających

wpływ na powoływanie i zwalnianie prokuratorów (zob. paragrafy 80-88 powyżej).

157. Na podstawie powyższych rozważań, Trybunał odrzuca zastrzeżenie Rządu co do niewyczerpania krajowych środków odwoławczych i stwierdza, że pozwane Państwo naruszyło samą istotę prawa dostępu skarżącej do sądu ze względu na szczególne granice rozpoznania jej sprawy określone w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

158. W związku z tym doszło do naruszenia prawa skarżącej do dostępu do sądu, gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 10 KONWENCJI

159. Skarżąca zarzuciła, że jej mandat jako Prokurator Naczelnej DNA został zakończony w wyniku poglądów dotyczących reform legislacyjnych mających wpływ na sądownictwo, które wyrażała publicznie, w ramach swoich obowiązków zawodowych. Zarzuciła, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji, który, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. ...

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

A. Dopuszczalność

160. Rząd podniósł te same zastrzeżenia, które dotyczyły art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 126 i 132 powyżej). W szczególności argumentował, że jedynym dokumentem badającym kwestie faktyczne związane z działalnością zawodową skarżącej był Raport Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2018 r. (zob. paragrafy 18-32 powyżej). Dlatego, jego zdaniem, datą początkową biegu sześciomiesięcznego terminu w związku ze skargą skarżącej na podstawie art. 10 był dzień 26 lutego 2018 r., czyli dzień, w którym skarżącej doręczono Raport Ministra (zob. paragraf 33 powyżej). Ponadto argumentował, że skarżąca nie wyczerpała krajowych środków odwoławczych, ponieważ nie zaskarżyła Raportu Ministra do sądów administracyjnych.

161. Skarżąca powtórzyła swoje argumenty przedstawione na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 127 i 135-137 powyżej).

162. Trybunał uważa, że jego ustalenia w odniesieniu do dopuszczalności art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 128-131, 149-154 i 157 powyżej) są również istotne w kontekście art. 10 w odniesieniu do przestrzegania sześciomiesięcznego terminu i wyczerpania krajowych środków odwoławczych. W świetle tych ustaleń, należy również odrzucić zastrzeżenia Rządu związane z dopuszczalnością art. 10.

163. Trybunał stwierdza, że niniejsza skarga nie jest w sposób oczywisty niezasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Ponadto stwierdza, że nie jest ona niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów. Należy ją zatem uznać za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Oświadczenia stron i uwagi interweniującej strony trzeciej

(a) Skarżąca

164. Opierając się na ustaleniach Trybunału w sprawach *Wille przeciwko Liechtensteinowi* ([WI] nr 28396/95, 28 października 1999 r.), *Kayasu przeciwko Turcji* (nr 64119/00 i 76292/01, 13 listopada 2008 r.), *Poyraz przeciwko Turcji* (nr 15966/06, 7 grudnia 2010 r.) i *Harabin przeciwko Słowacji* (nr 58688/11, 20 listopada 2012 r.) skarżąca twierdziła, że art. 10 był wcześniej stosowany do urzędników publicznych, a przede wszystkim do członków wymiaru sprawiedliwości.

165. Skarżąca stwierdziła, że Minister Sprawiedliwości w swoim Raporcie w rzeczywistości ocenił, że swojego osobistego punktu widzenia, jej umiejętności zarządzania w oparciu o opinie, które publicznie wyrażała. Uznała, że opinie te, w związku z proponowanymi lub przyjętymi zmianami legislacyjnymi, zostały wyrażone zgodnie z prawnym obowiązkiem prokuratora naczelnego do przekazywania opinii publicznej informacji o interesie ogólnym. Ponadto argumentowała, że sam Minister przyznał, iż wyrażone przez nią poglądy stanowiły podstawowy powód jej odwołania ze stanowiska (zob. paragrafy 18 i 19 powyżej). Jej zdaniem była to wyraźna ingerencja w jej prawo do wolności wyrażania opinii.

166. Skarżąca zarzuciła również, że ingerencja w jej prawa wynikające z art. 10 nie była przewidziana przez ustawę, ponieważ przepisy prawne, na których oparto jej odwołanie, nie były przewidywalne i jasne. W tym kontekście wskazała, że art. 51 ust. 2 lit. b ustawy nr 303/2004 przewiduje, że odwołanie ze stanowiska kierowniczego może być zastosowane za „niewłaściwe wykonywanie obowiązków kierowniczych związanych ze skuteczną organizacją, zachowaniem i komunikacją” (zob. paragraf 73 powyżej). Jej zdaniem znaczenie terminów „zachowanie” i „komunikacja” nie było na tyle jasne, aby mogła uznać, że obejmowały one wyrażanie opinii w przestrzeni publicznej, jak twierdzono w Raporcie Ministra.

167. Ponadto skarżąca podniosła, że naruszenie jej prawa do wolności wyrażania opinii również nie służyło realizacji uprawnionego celu. Argumentowała, że stwierdzenia zawarte w Raporcie Ministra, iż jej opinie wpłynęły na wizerunek Rumunii i podważyły pewne instytucje, nie zostały poparte żadnymi dowodami. Skarżąca powołała się na raporty wybitnych instytucji międzynarodowych (zob. paragrafy 80-89 powyżej), jak również na liczne nagrody i wyróżnienia, które otrzymała za swoje osiągnięcia w walce z korupcją od organizacji pozarządowych, rządów i placówek dyplomatycznych państw europejskich i Stanów Zjednoczonych.

168. Na koniec skarżąca stwierdziła, że Rząd nie przedstawił żadnego przekonującego argumentu, który dowodziłby, że jej odwołanie z kierowniczego stanowiska, które w sposób oczywisty było środkiem nieproporcjonalnym, realizowało nagłą potrzebę społeczną.

(b) Rząd

169. Rząd stwierdził, że skarga wniesiona przez skarżącą nie wchodzi w zakres art. 10 Konwencji. W związku z tym stwierdził, że podobnie jak w sprawie *Harabin* (cyt. powyżej), skarżąca została zwolniona ze stanowiska zasadniczo z powodów związanych z jej kwalifikacjami zawodowymi i zdolnością do wykonywania swoich funkcji. W szczególności, jej zarządzanie nie zostało ocenione z punktu widzenia wolności wyrażania opinii, ale na podstawie elementów przewidzianych w art. 54 ust. 4 w związku z art. 51 ust. 2 lit. b ustawy nr 303/2004 (zob. paragraf 73 powyżej).

170. Argumentował, że ocena zawarta w Raporcie Ministra Sprawiedliwości dotyczyła wszystkich aspektów uwzględnionych przez ustawodawcę: efektywnej organizacji pracy, zachowania, umiejętności komunikacyjnych, odpowiedzialności i umiejętności kierowniczych. Publiczne wypowiedzi skarżącej zostały zbadane zgodnie z prawem na mocy prawnych kompetencji Ministra Sprawiedliwości do badania kwestii dotyczących komunikacji, jako części całego procesu oceny. Rząd podkreślił również, że skarżącej nie uniemożliwiono udziału w programach telewizyjnych i radiowych, oraz że żaden prokurator, a tym bardziej zajmujący tak ważne stanowisko, nie powinien być mieć wystąpień o charakterze politycznym i/lub wystąpień, które mogłyby podważać niezależność sądownictwa lub poniżać sędziów i prokuratorów lub inne osoby. W tych okolicznościach było oczywiste, że umiejętności komunikacyjne skarżącej zostały ocenione z punktu widzenia zajmowanego stanowiska i konieczności posiadania umiejętności zarządzania na wyjątkowo wysokim poziomie.

171. Rząd stwierdził, że nie zostało naruszone prawo skarżącej do wolności wyrażania opinii.

(c) Interweniujące strony trzecie

(i) International Bar Association's Human Rights Institute

172. International Bar Association's Human Rights Institute („IBAHRI”) stwierdził, że zgodnie z Wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącymi roli prokuratorów, prokuratorzy są podstawowymi przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Zasada niezależności prokuratury obejmuje szereg elementów, z których pierwszym i najważniejszym jest to, że urząd prokuratora musi być ściśle oddzielony od funkcji sądowniczych, ale również niezależny od wszelkich innych organów państwowych, a zatem gotowy do prowadzenia dochodzenia i ścigania podejrzanych przestępstw popełnionych przez osoby działające w charakterze urzędowym. Państwa muszą zapewnić, aby prokuratorzy mogli wykonywać swoje funkcje zawodowe bez zastraszania, przeszkód, nękania, niewłaściwej ingerencji lub nieuzasadnionego narażania się na odpowiedzialność cywilną, karną lub inną. Prokuratorzy mają prawo do wolności wyrażania opinii, przekonań, stowarzyszeń i zgromadzeń. Zgodnie z Wytyczną nr 8 prokuratorzy mają „prawo do udziału w publicznej dyskusji na temat spraw dotyczących prawa, wymiaru sprawiedliwości oraz promocji i ochrony praw człowieka” (zob. paragraf 92 powyżej). IBAHRI stwierdził ponadto, że dyskusje na temat środków dochodzeniowych, zmian w ustawodawstwie oraz zagrożeń dla niezależności sądownictwa i prawników są sprawami objętymi Wytyczną nr 8.

173. IBAHRI również stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, na przykład sprawą *Brisic przeciwko Rumunii* (nr 26238/10, 11 grudnia 2018 r.), ingerencja w wolność wyrażania opinii w sprawach interesu publicznego nie może być uznana za konieczną w demokratycznym społeczeństwie. Jego zdaniem, gdy ograniczenia nałożone na wolność wyrażania opinii przez prokuratorów przybierały formę zwolnienia danej osoby z jej oficjalnych obowiązków prokuratorskich, były one również nieproporcjonalne. Takie nieuzasadnione ograniczenia były destrukcyjne i nie miały miejsca w demokratycznym społeczeństwie, w którym najważniejsze było poszanowanie praworządności i praw człowieka.

174. Ponadto, IBAHRI odniósł się do faktu, że podnoszenie kwestii o znaczeniu publicznym jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem wszystkich przedstawicieli zawodów prawniczych, jeśli powodem tego jest chęć usprawnienia systemu prawnego. Prokuratorzy, jako podmioty wymiaru sprawiedliwości, mają obowiązek wobec systemu prawnego i interesu publicznego. Dlatego też mają prawo do publicznego omawiania, krytykowania lub podnoszenia zarzutów związanych z funkcjonariuszami publicznymi, działaniami instytucji państwowych, istniejącymi złymi praktykami prawnymi lub administracyjnymi oraz systemem wymiaru sprawiedliwości, jeśli powodem tego jest chęć poprawy systemu prawnego. IBAHRI uznał, że podnoszenie kwestii zarzucanych praktyk korupcyjnych,

nadużywania władzy lub poważnego lekceważenia albo zagrożenia dla praworządności w kraju musi być częścią koniecznej i dozwolonej debaty w demokratycznym społeczeństwie.

175. IBAHRI wspomniał również, że *Guarantees for the Independence of Justice Operators* (Gwarancje Niezawisłości Organów Wymiaru Sprawiedliwości), przyjęte przez Międzyamerykańską Komisję Praw Człowieka, stwierdzają, iż „jako funkcjonariusze publiczni, ... prokuratorzy ... korzystają z prawa do wolności wyrażania opinii, które jest dość szerokie, gdyż prawo to jest niezbędne do wyjaśnienia społeczeństwu, na przykład, pewnych aspektów o krajowym znaczeniu i w interesie krajowym”. Ponadto, w Opinii Doradczej OC-5/85, Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że wolność wyrażania opinii jest „*conditio sine qua non* dla rozwoju ... związków zawodowych”. Dlatego też, w ten sam sposób, wolność wyrażania opinii przez prokuratorów jest *conditio sine qua non* dla sprawiedliwego wymierzania sprawiedliwości i efektywnego systemu wymiaru sprawiedliwości.

(ii) Helsińska Fundacja Praw Człowieka

176. Helsińska Fundacja Praw Człowieka („HFPC”) przedstawiła przegląd najważniejszych standardów dotyczących niezależności prokuratorów, poczynając od Wytocznych ONZ w sprawie roli prokuratorów przyjętych w 1990 r. (zob. paragraf 92 powyżej) oraz Statusu i roli prokuratorów opublikowanych w 2014 r. przez Biuro ONZ ds. Narkotyków i Prestępczości oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów. Fundacja zauważyła, że w ramach systemu Rady Europy zostały także wypracowane istotne standardy. Na szczególną uwagę zasługuje tu rekomendacja Komitetu Ministrów (2000)¹⁹ w sprawie roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (zob. paragraf 90 powyżej). Rekomendacja nie odradzała podporządkowania prokuratury rządowi. Jednak uprawnienia rządu powinny być wykonywane w sposób przejrzysty i zgodny z prawem. Wszelkie instrukcje dla prokuratorów powinny mieć formę pisemną i być wydawane z odpowiednimi gwarancjami. Ponadto, nie powinny być co do zasady dopuszczalne instrukcje o nieściganii w konkretnych sprawach.

177. HFPC zauważyła, że większość dokumentów „miękkiego prawa” przyjętych w ramach organizacji międzynarodowych oraz dokumentów dotyczących niezależności prokuratorskiej opracowanych przez stowarzyszenia zawodowe prokuratorów podkreślała znaczenie poszanowania i ochrony wolności wyrażania opinii przez prokuratorów. Na przykład, Nota wyjaśniająca do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego stwierdzała, że prokuratorzy mogą swobodnie uczestniczyć „w debacie publicznej na temat spraw dotyczących podmiotów prawnych, sądownictwa lub wymiaru sprawiedliwości”, chociaż nie powinni komentować spraw w toku lub podważać uczciwości sądów.

178. HFPC podała również przykłady nadmiernego wpływu Rządu na funkcjonowanie prokuratury w Polsce i jego negatywnego wpływu na skuteczność ochrony praw człowieka, począwszy od reformy prokuratury z 2016 r.

2. Ocena Trybunału

(a) Istnienie ingerencji

179. Trybunał uznał w swoim orzecznictwie możliwość zastosowania art. 10 do urzędników służby cywilnej w ogóle (zob. *Vogt przeciwko Niemcom*, 26 września 1995 r., § 53, Seria A nr 323, oraz *Guja przeciwko Mołdawii* [WI], nr 14277/04, § 52, ECHR 2008) oraz członków wymiaru sprawiedliwości (zob. *Wille*, §§ 41-42, oraz *Harabin*, § 149, obie sprawy cytowane powyżej; zob. także *Brisce*, cyt. powyżej, § 89, dotyczący prokuratora, który został objęty karą dyscyplinarną i odwołany ze stanowiska prokuratora naczelnego za przekazanie prasie informacji dotyczących toczących się dochodzeń karnych).

180. Trybunał ponadto przypomina, że odmowa powołania danej osoby na urzędnika służby cywilnej nie może jako taka stanowić podstawy skargi na podstawie Konwencji. Nie oznacza to jednak, że osoba, która została powołana na urzędnika służby cywilnej, nie może skarżyć się na zwolnienie, jeżeli zwolnienie to narusza jedno z jej praw wynikających z Konwencji (zob. *Wille*, § 41, i *Kayasu*, § 79, obie sprawy cytowane powyżej).

181. W sprawie *Wille* Trybunał stwierdził, że pismo wysłane do skarżącego (Prezesa Sądu Administracyjnego Lichtensteinu) przez Księcia Lichtensteinu, ogłaszające zamiar niepowoływania go ponownie na stanowisko publiczne, był „naganą za wcześniejsze korzystanie przez skarżącego z prawa do wolności wyrażania opinii” (zob. *Wille*, cyt. powyżej, § 50). Trybunał zauważył, że w tym piśmie Książę skrytykował treść publicznego wykładu skarżącego na temat uprawnień Trybunału Konstytucyjnego i zapowiedział swój zamiar ukarania go z powodu jego opinii na temat pewnych kwestii prawa konstytucyjnego. Trybunał stwierdził zatem, że art. 10 miał tu zastosowanie i że doszło do ingerencji w prawo skarżącego do wolności wyrażania opinii.

182. W sprawie *Kayasu* (cyt. powyżej, § 80), Trybunał stwierdził, że sankcje dyscyplinarne wobec skarżącego były oparte zarówno na treści i formie tekstów sporządzonych przez skarżącego (skarga karna przeciwko generałowi armii oraz postanowienie o wszczęciu dochodzenia karnego przeciwko temu samemu generałowi podjęte przez skarżącego w charakterze prokuratora), jak również na przekazaniu tych tekstów do mediów, przy czym oba te elementy zostały uznane za związane z prawem skarżącego do wolności wyrażania opinii, które obejmowało swobodę przekazywania opinii i informacji.

183. Przechodząc do obecnej sprawy, Trybunał musi najpierw ustalić, czy środek będący przedmiotem skargi stanowił ingerencję w korzystanie przez skarżącą z wolności wyrażania opinii.

184. Trybunał zauważa, że przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości powody odwołania skarżącej z jej wysokiego stanowiska zostały szczegółowo opisane w Raporcie z działalności kierowniczej w DNA, który został przekazany przez Ministra do CSM w dniu 23 lutego 2018 r. (zob. paragrafy 18-32 powyżej).

185. Trybunał po pierwsze zauważa, że Raport wspomniał we wstępie, że jest „stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości”, oraz że „został sporządzony na podstawie debat, których ilość wzrosła w przestrzeni publicznej w ciągu ostatniego roku, między lutym 2017 r. a lutym 2018 r., debat, które głęboko podzieliły opinię publiczną i wywołały, na bezprecedensowym poziomie w najnowszej historii Rumunii, ataki osobiste oraz kwestionowanie wartości konstytucyjnych, europejskich i uniwersalnych ...” (zob. paragraf 18 powyżej). We wstępie do Raportu wspomniano ponadto, że został on oparty „na analizie decyzji, faktów i konkretnych działań, w tym publicznych wypowiedzi Prokurator Naczelnej DNA ...” (zob. paragraf 19 powyżej).

186. Trybunał zauważa ponadto, że większość powodów zwolnienia skarżącej, przedstawionych przez Ministra w Raporcie, odnosiła się do opinii, które wyrażała ona w ramach swoich obowiązków zawodowych przy różnych okazjach. W szczególności, powody przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w decyzjach nr 68 (zob. paragraf 21 powyżej) i 757 (zob. paragraf 23 powyżej) odnosiły się do dochodzeń wszczętych pod nadzorem skarżącej w związku z możliwą korupcją, której rzekomo mieli się dopuścić członkowie rządu, oraz do ujawnienia szczegółów tych dochodzeń mediom w formie publikacji prasowych (zob. paragraf 24 powyżej). W tych aspektach obecna sprawa jest podobna do sprawy *Kayasu* (cyt. powyżej). Ponadto, publiczne wypowiedzi skarżącej w związku z reformami legislacyjnymi proponowanymi przez Rząd oraz śledztwami karnymi związanymi z tymi reformami zostały wymienione jako szczególne powody zwolnienia skarżącej i zostały obszernie zacytowane i skomentowane na dwunastu stronach Raportu (zob. paragrafy 28 i 29 powyżej).

187. Wszystkie pozostałe argumenty przemawiające za zwolnieniem skarżącej, przedstawione przez Ministra, zostały zbadane przez profesjonalny organ sądownictwa, CSM, i zostały uznane za pozbawione podstaw faktycznych lub prawnych lub były związane z toczącymi się dochodzeniami dyscyplinarnymi (zob. paragrafy 50, 51 i 53 powyżej).

188. Dlatego też, w świetle powyższego oraz uwzględniając cały ciąg zdarzeń (zob. paragrafy 9-18 powyżej), a nie tylko oddzielne i odrębne incydenty, istnieją dowody *prima facie* na istnienie związku przyczynowego

między korzystaniem przez skarżącą z wolności wyrażania opinii a zakończeniem jej mandatu.

189. Trybunał już stwierdził, że gdy istnieją dowody *prima facie* przemawiające za wersją wydarzeń przedstawioną przez skarżącego oraz istnieniem związku przyczynowego, ciężar dowodu powinien przejść na Rząd (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 149). W obecnej sprawie powody przedstawione przez Rząd w celu uzasadnienia zaskarżonego środka przed Trybunałem – w szczególności, że odwołanie skarżącej było oparte głównie na powodach związanych z nieodpowiednim zarządzaniem, a jedynie dodatkowo na powodach związanych z opiniami, które wielokrotnie upubliczniała (zob. paragrafy 169 i 170 powyżej) – nie są poparte konkretnymi dowodami i dlatego nie mogą być uznane za przekonujące w całym kontekście sprawy.

190. W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że główne przyczyny odwołania skarżącej ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA były związane z jej prawem do wolności wyrażania opinii, które obejmuje wolność przekazywania opinii i informacji (zob. *Kayasu*, cyt. powyżej, § 80). Dlatego też przedwczesne zakończenie mandatu skarżącej stanowiło ingerencję w korzystanie przez nią z prawa do wolności wyrażania opinii, zagwarantowanego w art. 10 Konwencji (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, cyt. powyżej, § 152). Pozostaje zatem zbadać, czy ingerencja była uzasadniona na podstawie art. 10 ust. 2.

(b) Czy ingerencja była uzasadniona

(i) Przewidziane przez prawo

191. Skarżąca twierdziła, że ingerencja w jej prawa wynikające z art. 10 nie była przewidziana przez ustawę, ponieważ przepisy prawne, na których oparto jej odwołanie, nie były przewidywalne i jasne (zob. paragraf 166 powyżej).

192. W odniesieniu do wymogu przewidywalności, który wynika z wyrażenia „przewidziane przez ustawę”, Trybunał orzekł wcześniej, że norma nie może być uznana za „ustawę” w rozumieniu art. 10 ust. 2, jeśli nie jest sformułowana z wystarczającą precyzją, aby umożliwić obywatelowi regulację jego zachowania; musi on być w stanie - w razie potrzeby za odpowiednią poradą - przewidzieć, w stopniu rozsądnym w danych okolicznościach, konsekwencje, jakie może pociągnąć za sobą dane działanie. Konsekwencje te nie muszą być przewidywalne z całkowitą pewnością. Pewność jest wprawdzie pożądana, ale może pociągać za sobą nadmierną sztywność, a prawo musi być w stanie nadążać za zmieniającymi się okolicznościami. W związku z tym, wiele ustaw jest nieuchronnie sformułowanych przy użyciu terminów, które w mniejszym lub większym stopniu są niejasne, a ich interpretacja i stosowanie są kwestią praktyki (zob. np. *Karácsony i Inni przeciwko Węgrom* [WI], nr 42461/13 i 44357/13,

§ 124, ETPC 2008). Trybunał wielokrotnie stwierdzał również, że jego zadaniem nie jest zajęcie miejsca sądów krajowych, a interpretacja i stosowanie prawa krajowego należy przede wszystkim do władz krajowych, zwłaszcza sądów. Nie należy również do Trybunału wyrażanie opinii na temat stosowności metod wybranych przez ustawodawcę pozwanego Państwa do regulacji w danej dziedzinie (zob. między innymi, *Gîrleanu przeciwko Rumunii*, nr 50376/09, § 76, 26 czerwca 2018).

193. Przechodząc do obecnej sprawy, Trybunał zauważa, że pozbawienie skarżącej mandatu jako Prokurator Naczelnej DNA było przewidziane w art. 54 ust. 4 i art. 51 ust. 2 ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów (zob. paragraf 73 powyżej).

194. Z twierdzeń skarżącej wynika, że istotną kwestią w niniejszej sprawie nie jest to, czy wyżej wymienione przepisy prawne są co do zasady wystarczająco przewidywalne, w szczególności w zakresie użycia w nich pojęć „zachowanie” i „komunikacja”, ale to, czy poglądy wyrażone przez skarżącą stanowiły podstawowy powód jej odwołania ze stanowiska. Dla Trybunału kwestia ta jest ściśle związana z pytaniem, czy ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym w okolicznościach niniejszej sprawy i w świetle uprawnionego celu.

195. Trybunał uważa zatem, że nie jest konieczne zajmowanie się kwestią, czy art. 54 ust. 4 i art. 51 ust. 2 ustawy nr 303/2004 mogły, *in abstracto*, stanowić przewidywalną podstawę prawną dla ingerencji będącej przedmiotem skargi i będzie kontynuował badanie sprawy, przechodząc do pytań, czy ingerencja realizowała uprawniony cel i czy odpowiadała jakiegokolwiek „naglącej potrzebie społecznej”.

(ii) *Uprawniony cel*

196. Trybunał zauważa, że Minister Sprawiedliwości utrzymywał w swoim Raporcie, iż odwołanie skarżącej z jej kierowniczego stanowiska miało na celu ochronę praworządności (zob. paragraf 32 powyżej). Trybunał zauważa również, że środek będący przedmiotem sporu został zaproponowany przez Ministra Sprawiedliwości po krytyce przez skarżącą wniosków legislacyjnych zainicjowanych przez tego samego Ministra oraz po wszczęciu przez skarżącą dochodzenia karnego w związku z inicjowaniem pewnych instrumentów ustawowych, w które zaangażowany był ten sam Minister. Ponadto, w swoim Raporcie Minister zarzucił również, że zachowanie skarżącej spowodowało kryzys bez precedensu w najnowszej historii Rumunii, co sprawiło, że kraj ten stał się przedmiotem zaniepokojenia na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym (zob. paragraf 31 powyżej). Na podstawie materiałów przedstawionych przez skarżącą Trybunał zauważa, że przeciwnie, na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym wyrażono zaniepokojenie w związku z pozbawieniem skarżącej jej mandatu (zob. paragrafy 80, 81, 88 i 90 powyżej). W tym kontekście Trybunał uważa, że nie przedstawiono żadnych dowodów

wskazujących, iż zaskarżony środek służył ochronie praworządności lub jakimkolwiek innemu uprawnionemu celowi. Środek ten był konsekwencją wcześniejszego korzystania z prawa do wolności wyrażania opinii przez skarżącą, która była najwyższym urzędnikiem antykorupcyjnym w sądownictwie. Jak stwierdzono powyżej w kontekście art. 6, był to również środek, który ingerował w jej prawo do odbycia pełnej trzyletniej kadencji jako Prokurator Naczelnej DNA (zob. paragrafy 114 i 116 powyżej).

197. Trybunał zauważa wreszcie, że Rząd nie przedstawił żadnego uprawnionego celu dla ingerencji, na którą skarżyła się skarżąca.

198. Wynika z tego, że biorąc pod uwagę wnioski stron i dokumenty znajdujące się w aktach, Trybunał nie może przyjąć, że ingerencja, której dotyczy skarga, miała uprawniony cel w rozumieniu art. 10 ust. 2.

199. W sprawach, w których Trybunał stwierdzał, że ingerencja nie realizowała „uprawnionego celu”, stwierdzał on naruszenie Konwencji bez dalszego badania, czy ingerencja ta była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” (zob. na przykład i w zakresie art. 8 Konwencji, *Khuzhin i Inni przeciwko Rosji*, nr 13470/02, § 117, 23 października 2008 r.). Niemniej jednak, w okolicznościach obecnej sprawy Trybunał uważa za przydatne kontynuowanie badania i ustalenie również, czy ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

(iii) *Konieczna w demokratycznym społeczeństwie*

(α) Zasady ogólne

200. Ogólne zasady dotyczące konieczności ingerencji w swobodę wyrażania opinii, wielokrotnie przypomniane przez Trybunał, zostały ponownie przedstawione między innymi w sprawie *Baka* (cyt. powyżej, § 158-61).

201. W odniesieniu do wolności wyrażania opinii przez członków wymiaru sprawiedliwości, Trybunał uznał, że od funkcjonariuszy publicznych pełniących służbę w sądownictwie można oczekiwać, że powinni wykazać się powściągliwością w korzystaniu z wolności wyrażania opinii we wszystkich przypadkach, w których mogą zostać zakwestionowane powaga i bezstronność władzy sądowej (zob. *Wille*, cyt. powyżej, § 64; *Kayasu*, cyt. powyżej, § 92; *Kudeshkina przeciwko Rosji*, nr 29492/05, § 86, 26 lutego 2009 r.; oraz *Di Giovanni przeciwko Włochom*, nr 51160/06, § 71, 9 lipca 2013 r.). Obowiązek lojalności i dyskrecji spoczywający na władzy sądowej wymaga, aby rozpowszechnianie nawet dokładnych informacji odbywało się z umiarem i przyzwoitością (zob. *Kudeshkina*, cyt. powyżej, § 93). Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególną rolę w społeczeństwie władzy sądowej, która jako gwarant sprawiedliwości, podstawowej wartości w państwie praworządnym, musi cieszyć się zaufaniem publicznym, jeśli ma skutecznie wypełniać swoje obowiązki (zob. tamże, § 86, oraz *Morice przeciwko Francji* [WI],

nr 29369/10, § 128, ECHR 2015). Trybunał podkreślił jednocześnie, że kwestie dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wchodzą w zakres interesu publicznego, którego debatowanie zasadniczo korzysta z wysokiego stopnia ochrony na podstawie art. 10 (zob. *Kudeshkina*, cyt. powyżej, § 86, oraz *Morice*, cyt. powyżej, § 128). Nawet jeśli kwestia będąca przedmiotem debaty ma implikacje polityczne, nie jest to samo w sobie wystarczające, aby uniemożliwić, na przykład, sędziemu złożenie oświadczenia w tej sprawie (zob. *Wille*, cyt. powyżej, § 67). W systemie demokratycznym działania lub zaniechania rządu muszą podlegać ścisłej kontroli nie tylko władzy ustawodawczej i sądowniczej, ale także mediów i opinii publicznej. Kwestie związane z podziałem władzy mogą dotyczyć bardzo ważnych spraw w społeczeństwie demokratycznym, informowanie o których leży w uprawnionym interesie opinii publicznej i które wchodzą w zakres debaty politycznej (zob. *mutatis mutandis*, *Guja*, cyt. powyżej, §§ 74 i 88).

202. W kontekście art. 10 Konwencji, Trybunał musi wziąć pod uwagę okoliczności i ogólne tło, na którym zostały złożone przedmiotowe oświadczenia. Musi spojrzeć na zaskarżoną ingerencję w świetle sprawy jako całości, przywiązując szczególną wagę do urzędu sprawowanego przez skarżącą, jej oświadczeń oraz kontekstu, w jakim zostały złożone (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 166, z dalszymi odniesieniami).

203. Wreszcie, aby ocenić uzasadnienie zaskarżonego środka, należy pamiętać, że rzetelność postępowania i gwarancje proceduralne zapewnione skarżącemu są czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność wyrażania opinii gwarantowaną przez art. 10. Trybunał stwierdził już, że brak skutecznej kontroli sądowej może przemawiać za stwierdzeniem naruszenia art. 10 (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 161, oraz sprawy tam cytowane).

(β) Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie

204. Przechodząc do obecnej sprawy, Trybunał przypomina swoje ustalenie, że zaskarżona ingerencja była spowodowana poglądami i krytyką, które skarżąca wyraziła publicznie w ramach korzystania z prawa do wolności wyrażania opinii (zob. paragraf 190 powyżej). Zauważa w tym względzie, że skarżąca wyraziła swoje poglądy na temat spornych reform legislacyjnych w ramach swoich kompetencji zawodowych jako Prokurator Naczelnej DNA. Skarżąca wykorzystała również swoje uprawnienia do wszczęcia dochodzeń w sprawie podejrzeń o przestępstwa korupcyjne popełnione przez członków Rządu w związku z wysoce spornymi aktami prawnymi oraz do informowania opinii publicznej o tych dochodzeniach (zob. paragrafy 12, 13 i 24 powyżej). Skorzystała również z możliwości bezpośredniego wyrażenia swojej opinii w mediach lub podczas zgromadzeń zawodowych (zob. paragrafy 28 i 29 powyżej).

205. Trybunał przywiązuje szczególną wagę do urzędu sprawowanego przez skarżącą (szef krajowej prokuratury antykorupcyjnej), której funkcje i obowiązki obejmowały wyrażanie opinii na temat reform legislacyjnych, mogących mieć wpływ na sądownictwo i jego niezależność, a w szczególności na walkę z korupcją prowadzoną przez jej departament. Powołuje się w związku z tym na rekomendację (REC(2000)19 Komitetu Ministrów Rady Europy, w której uznano, że prokuratorzy powinni mieć prawo do udziału w publicznych dyskusjach w sprawach dotyczących prawa, wymiaru sprawiedliwości oraz promocji i ochrony praw człowieka, a także powinni mieć możliwość ścigania bez przeszkód funkcjonariuszy publicznych za popełnione przez nich przestępstwa, w szczególności korupcję (zob. paragraf 90 powyżej).

206. Niniejszą sprawę należy również odróżnić od innych spraw, w których kwestią sporną było publiczne zaufanie do sądownictwa oraz potrzeba ochrony tego zaufania przed destrukcyjnymi atakami (zob. *Kudeshkina*, cyt. powyżej, § 86). Poglądy i oświadczenia publicznie wyrażone przez skarżącą nie zawierały ataków na innych członków wymiaru sprawiedliwości (por. *Di Giovanni*, cyt. powyżej, § 81); nie dotyczyły również krytyki w odniesieniu do postępowania sędziów przy rozpatrywaniu toczących się postępowań (por. *Kudeshkina*, cyt. powyżej, § 94).

207. Wręcz przeciwnie, skarżąca wyrażała swoje poglądy i krytykę na temat reform legislacyjnych mających wpływ na sądownictwo, na temat kwestii związanych z funkcjonowaniem i reformą systemu sądownictwa oraz kompetencji prokuratora do prowadzenia śledztw w sprawie przestępstw korupcyjnych, z których wszystkie są kwestiami interesu publicznego. Jej wypowiedzi nie wykraczały poza zwykłą krytykę z perspektywy ściśle zawodowej. W związku z tym Trybunał uznał, że stanowisko i wypowiedzi skarżącej, które wyraźnie wpisywały się w kontekst debaty na temat spraw o dużym znaczeniu publicznym, wymagały wysokiego stopnia ochrony jej wolności wyrażania opinii i ścisłej kontroli wszelkich ingerencji, przy odpowiednio wąskim marginesie oceny przyznanym władzom pozwanego państwa.

208. Ponadto postępowanie w sprawie odwołania skarżącej z funkcji Prokurator Naczelnej DNA zostało wszczęte przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 23 lutego 2018 r. (zob. paragraf 18 powyżej), a więc nieco ponad rok i dwa miesiące przed upływem ustalonego okresu jej mandatu obowiązującego na podstawie przepisów obowiązujących w chwili jej powołania (16 maja 2019 r. – zob. paragraf 8 powyżej). Chociaż skarżąca pozostała na stanowisku prokuratora, została ostatecznie odwołana ze stanowiska Prokurator Naczelnej w dniu 9 lipca 2018 r. (zob. paragraf 67 powyżej) przed upływem okresu jej mandatu. To odwołanie i powody je uzasadniające trudno pogodzić ze szczególnym uwzględnieniem charakteru funkcji sądowniczej jako niezależnej gałęzi władzy państwowej oraz zasady niezależności prokuratorów, która - według Rady Europy i zgodnie z innymi

instrumentami międzynarodowymi - jest kluczowym elementem utrzymania niezależności sądownictwa (zob. paragrafy 90-93 powyżej). Na tym tle wydaje się, że przedwczesne odwołanie skarżącej ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA zniweczyło sam cel utrzymania niezależności sądownictwa.

209. Ponadto, przedwczesne zakończenie mandatu skarżącej było szczególnie dotkliwą sankcją, która niewątpliwie wywołała „efekt mrożący” w tym sensie, że musiała zniechęcić nie tylko ją, ale również innych prokuratorów i sędziów w przyszłości do udziału w debacie publicznej na temat reform legislacyjnych mających wpływ na sądownictwo, a bardziej ogólnie na temat kwestii dotyczących niezależności sądownictwa (zob. *mutatis mutandis*, *Guja*, § 95, i *Kayasu*, § 106, obie sprawy cytowane powyżej).

210. Wreszcie, należy odpowiednio uwzględnić aspekt proceduralny art. 10 (zob. paragraf 203 powyżej). W świetle rozważań, które doprowadziły go do stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragrafy 145-158 powyżej), Trybunał uważa, że zaskarżonym ograniczeniom w korzystaniu przez skarżącą z prawa do wolności wyrażania opinii na podstawie art. 10 Konwencji nie towarzyszyły skuteczne i odpowiednie zabezpieczenia przed nadużyciami.

(iv) *Wnioski*

211. Na podstawie powyższych argumentów i mając na uwadze nadrzędne znaczenie wolności wyrażania opinii w sprawach interesu ogólnego, Trybunał jest zdania, że usunięcie skarżącej ze stanowiska Prokurator Naczelnej DNA nie realizowało żadnego z uprawnionych celów wymienionych w art. 10 ust. 2, a ponadto nie było środkiem „koniecznym w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu tego przepisu.

212. Stwierdza, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji;

III. ZARZUT NARUSZENIA ART. 13 W ZWIĄZKU Z ART. 6 UST. 1 I 10 KONWENCJI

213. Skarżąca zarzuciła również, na podstawie art. 13 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji, że została pozbawiona skutecznego krajowego środka odwoławczego w związku z przedwczesnym zakończeniem jej mandatu jako Prokurator Naczelnej DNA. Art. 13 brzmi następująco:

„Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

214. Rząd argumentował, po pierwsze, że skarżąca miała dostępny skuteczny krajowy środek odwoławczy dla swoich skarg, a konkretnie procedurę przewidzianą w ustawie o postępowaniu administracyjnym. Po drugie, twierdził, że skoro nie stwierdzono żadnego naruszenia

na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji, to nie było również żadnej zasadnej skargi na podstawie art. 13.

215. Trybunał przypomina, że art. 13 wymaga środka odwoławczego w prawie krajowym tylko w odniesieniu do skarg, które można uznać za „zasadne” w rozumieniu Konwencji (zob. *Boyle i Rice przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 27 kwietnia 1988 r., § 52, Seria A nr 131).

216. Trybunał zauważa jednak, że rola art. 6 w stosunku do art. 13 jest rolą *lex specialis*, przy czym wymogi art. 13 są absorbowane przez bardziej rygorystyczne wymogi art. 6 (zob., na przykład, *Kuznetsov i Inni przeciwko Rosji*, nr 184/02, § 87, 11 stycznia 2007 r., oraz *Efendiyeva przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 31556/03, § 59, 25 października 2007 r.). Biorąc pod uwagę ustalenia Trybunału na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragraf 158 powyżej), niniejsza skarga nie stanowi podstawy do rozstrzygnięcia odrębnej kwestii (zob. np. *Baka*, cyt. powyżej, § 181).

217. W konsekwencji Trybunał uznaje, że nie jest konieczne oddzielne badanie dopuszczalności i przedmiotu skargi na podstawie art. 13 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji.

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

218. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

219. Skarżąca nie przedstawiła roszczenia o słuszne zadośćuczynienie. W związku z tym Trybunał uznaje, że nie ma potrzeby zasądzania na jej rzecz jakiegokolwiek kwoty z tego tytułu.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Dołącza do przedmiotu sprawy zastrzeżenie wstępne Rządu dotyczące niewyczerpania krajowych środków odwoławczych i oddala je;*
2. *Uznaje skargi skarżącej na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji za dopuszczalne;*
3. *Uznaje, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji*
4. *Uznaje, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji*
5. *Uznaje, że nie ma potrzeby badania dopuszczalności i przedmiotu skargi na podstawie art. 13 w związku z art. 6 ust. 1 i art. 10 Konwencji.*

WYROK W SPRAWIE KÖVESI PRZECIWKO RUMUNII

Sporządzono w języku angielskim i obwieszono pisemnie w dniu 5 maja 2020 r., zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Andrea Tamietti
Kancierz

Jon Fridrik Kjølbro
Przewodniczący